



Manutenzione stradale: riutilizzo, recupero e buoni propositi

2 luglio 2017



C'è una guerra in atto, una guerra che si palesa un po' più subdola della guerra fredda fatta ufficialmente terminare con la caduta del muro di Berlino. È una guerra economica per la quale è bene che tutti siano in allerta: parliamo di conglomerati bituminosi e Normativa

Le innumerevoli Sentenze sulla natura giuridica dei materiali risultanti da interventi di scarifica del manto stradale, finalizzate a collocare il fresato nell'alveo delle norme sulla gestione dei rifiuti, nascondono forse interessi che non possono essere dichiarati a chiare lettere. Così scriveva la SITEB nel 2013 “Solo una parte delle residue raffinerie produce bitume, si registrano problemi logistici e di disponibilità. Se non si inverte questo trend, l'Italia si appresta a perdere anche il settore industriale della raffinazione con immancabili e pesanti ricadute anche sui lavori di costruzione e manutenzione stradale. Se la tendenza emersa in questi mesi dovesse confermarsi, a fine 2013 si sfonderà anche quota 20 milioni di tonnellate, che vorrebbe dire avere limitato i lavori di manutenzione alla chiusura provvisoria e inefficace delle buche, o poco più”.

Sottoprodotto o rifiuto?

È noto come la nozione di rifiuto ricomprenda qualsiasi sostanza di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, ai sensi dell'art. 183, comma 1, D.Lgs. 152/2006 (T.U.A.) ma qualora si proceda con una asfaltatura avendo posto nel capitolato d'appalto l'utilizzo di fresato viene a mancare il concetto stesso di rifiuto. Di questo stesso avviso è il T.A.R. Lombardia che, nel considerare tutte le attività di costruzione, ricostruzione e manutenzione delle strade, da parte delle ditte appaltatrici dei lavori, individuano proprio nelle operazioni di realizzazione di manufatti o stesa dei manti stradali una attività di produzione industriale che individua nelle operazioni di scarifica e/o fresatura delle strade una «sostanza» (appunto il fresato) che non rientra nello scopo primario della produzione del bene o del servizio ma costituisce parte integrante del processo di produzione.

Questa prima connotazione (l'essere parte integrante e fase di un processo produttivo articolato) costituisce – come è noto – ricezione, nel diritto interno, di quanto disposto dalla lett. c) del par. 1, dell'art. 5, della direttiva 98/2008 CE, e, come rilevato, va riferita al momento di formazione del fresato-sottoprodotto.

Dalla nozione di rifiuto è escluso, ai sensi dell'art. 184-bis T.U.A., il sottoprodotto, ovvero quella sostanza od oggetto: (i) che è originato da un processo produttivo, di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; (ii) il cui utilizzo deve essere certo, avvenire nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi, e immediato, senza cioè alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale. L'utilizzo del sottoprodotto dovrà inoltre essere legale, ovvero la sostanza o l'oggetto dovrà soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.



I materiali che residuano da lavori di demolizione e costruzione, che hanno ad oggetto le strade, sono senz'altro qualificabili come rifiuti. Ai sensi dell'art. 184 T.U.A., sono infatti rifiuti speciali quelli derivanti

da attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando la possibilità di gestire gli stessi come sottoprodotti, ricorrendo le condizioni di cui all'art. 184-bis T.U.A.: di essi, quelli inclusi nell'allegato D alla parte quarta del T.U.A. sono poi considerati pericolosi.

Concordando con una parte della dottrina^[1], risulterebbe tuttavia fuorviante, in termini tecnici e giuridici, considerare, in ogni caso, il materiale di risulta di un'operazione di scarificazione e fresatura del manto stradale come rifiuto, laddove la demolizione di un fondo stradale, finalizzata alla minimizzazione dell'utilizzo di nuovi materiali, si collochi nell'ambito di una attività industriale di costruzione, manutenzione e/o rifacimento della pavimentazione stradale, come parte integrante e preliminare dell'intero e unico processo produttivo da cui residua, per l'appunto il fresato, costituito da miscele bituminose prive di catrame.

Ogni attività di manutenzione stradale consta infatti di due operazioni inscindibili: di preventiva rimozione di materiale (che genera il fresato) e di successiva produzione di un nuovo strato di pavimentazione, utilizzando il fresato d'asfalto proprio o proveniente da altre demolizioni.

Così come non è possibile isolare una singola operazione di fresatura dal complesso delle operazioni necessarie alla costruzione di strade e pavimentazioni stradali, parimenti non si può porre la questione «rifiuti» sul piano giuridico soltanto poiché questo sottoprodotto si ottiene a seguito di «attività di demolizione». Con la finalità specifica (dichiarata o implicita) di qualificare poi i residui che derivano dalla «fresatura» come «rifiuti da demolizione». E qui sta probabilmente la prima fase della guerra in atto.

Se si considerano poi tutte le azioni necessarie a sostenere l'economia circolare, è indubitabile come si debbano migliorare tutte le tipologie di scambio / riutilizzo di materiali, ridurre le risorse impiegate, contenere il più possibile i consumi energetici necessari in qualsiasi processo, promuovendo l'eco-innovazione di prodotti, processi e stimolare il mercato dei sottoprodotti e dei materiali riciclati di qualità.

Ogni impresa – che proceda con la scarifica della strada – intende utilizzare il fresato per ricavarne un vantaggio, riducendo i costi, grazie alla produzione diretta di conglomerato bituminoso e tale sua volontà è inconciliabile con il «disfarsi», anche quando il fresato venga ceduto ad altri.



Organismi nazionali e internazionali collegati

FEDERCOSTRUZIONI

EAPA – European Asphalt Paving Association

  **UNI** - Ente Nazionale di Unificazione

 **ANCE** - Associazione Nazionale Costruttori Edili

 **AIPCR** - Associazione Mondiale della Strada

 **IBEF** - International Bitumen Emulsion Federation

 **NAPA** - National Asphalt Paving Association

associazione italiana bitume asfalto strade

Per quanto attiene all'utilizzo del fresato sottoprodotto in altri luoghi – diversi da quello di produzione, occorre considerare come ogni agevolazione in questo senso porta benefici ambientali. Meno chiaro appare invece – e questa potrebbe essere la seconda parte della guerra in atto – il dato sull'utilizzo del fresato in ambito comunitario. Come sempre, un'assenza di dati statistici non consente di formulare perfettamente la tesi ma la lettura incrociata di tutti i rapporti prodotti negli ultimi anni lascia intravedere possibili ricadute a livello nazionale. Ovvero, nel nostro Paese la Normativa o l'assenza di regole certe consentono – ad altri Paesi – la cessione di ingenti quantitativi di fresato, non più

utilizzabile (per scarsa qualità, presenza di inquinanti, ecc.). Ed è su questo aspetto che dovrebbe essere posta massima attenzione. Un eccesso di Norme a livello nazionale (come anni fa per la questione quote latte) potrebbe portare ad un impoverimento del nostro settore imprenditoriale. Un aumento dei costi a livello locale che garantisce un peggioramento della qualità delle nostre strade. Un altro fattore su cui occorre prestare massima attenzione è quello degli additivi chimici che vengono utilizzati per riutilizzare il fresato specie considerando come gli additivi organici rappresentino soltanto 1/10 di quelli chimici.

Non mancano enti locali virtuosi che hanno affrontato il tema del riciclo dei materiali inerti derivanti da opere stradali, mettendo in atto soluzioni poi divenute buone pratiche a livello nazionale. Così, ad esempio, la Provincia autonoma di Trento ha elaborato le «Norme tecniche e ambientali per la produzione dei materiali riciclati e posa nella manutenzione e costruzione di opere edili, stradali e recuperi ambientali» (D.G.P. n. 1333 del 24 giugno 2011), a supporto della corretta progettazione, produzione e controllo sui materiali utilizzati nell'ambito delle opere stradali, implementando gli acquisti pubblici verdi, incentivando l'acquisto di aggregati riciclati e riducendo la quantità di materiali misti da destinare alle discariche.

Per sostenere la green economy e in armonia con i principi di carattere generale, previsti a livello comunitario e nazionale, che ispirano l'economia circolare, deve essere in ogni modo sostenuto il riutilizzo dei prodotti-sottoprodotti, limitando la generazione di scarti e contraendo significativamente lo smaltimento in discarica dei rifiuti inerti: la promozione del riutilizzo del fresato comporta indubbi vantaggi, sia per le pubbliche amministrazioni e gli enti locali, sia per gli operatori del settore delle infrastrutture.

Samantha Di Mauro

Avvocato/Libero professionista in Milano

Paola Villani

Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale

[1] Pasquale Giampietro, «Il sottoprodotto, il fresato d'asfalto e la "normale pratica", Nota a Consiglio di Stato, n. 4151/2013», in www.giampietroambiente.it.

